

第一章 緒論

「政府的團隊及決策十分重要。該做時要做對事情是上策；其次是不該做時做了事情；最後是該做時沒有做，還做錯。」——江丙坤，2001 年 4 月 30 日，工商時報

回顧 1990 年代，政府的經濟政策逐漸以自由化、國際化以及法制化為最高指導原則，1995 年通過的「亞太營運中心」計畫便是這股趨勢下的產物。當時的臺灣，在 1952-1994 年間，平均每年經濟成長率高達 8.6% 的「經濟奇蹟」之後，面對世界貿易組織（WTO）成立並運作後的新國際經貿規範——特別是經濟自由化的趨勢——對既有經貿體制與產業結構調整的衝擊，以及中國大陸改革開放、兩岸經貿關係及依賴程度日益密切，加上國內投資不足和經濟成長率趨緩、本國產業大量外移及先進國家投資流入其他開發中國家、產業空洞化所導致的所得分配可能趨於惡化，無論政府或民間，都亟欲尋求經濟發展的再突破。

在這股濃郁而殷切的氣氛之下，「亞太營運中心」計畫誕生了。依行政院經建會規劃，「亞太營運中心」是將臺灣建設成為歐、美跨國企業，與本國企業進軍和經營東亞市場的門戶，並藉此調整臺灣與亞太各國間的經貿關係；同時以多元的對外經貿關係，建構台灣的經濟安全網，並循序推動兩岸關係。整個計畫係採階段性的發展策略，從 1995 年開始，以漸進的方式，逐步進行總體經濟結構的調整，同時根據臺灣經濟的條件，擇取具潛力的專業營運中心，分階段作重點突破，藉以帶動「面」的發展。

然而，這套以法令鬆綁及總體經濟調整為靈魂的改革計畫，卻在 1997 年底爆發德商拜耳暫時中止投資案，使推動績效遭受挫折及質疑。2000 年政黨輪替之後，行政院通過「全球運籌發展計畫」，接續「亞太營運中心計畫」第二階段，政策轉向以發展台灣成為全球運籌管理中心為目標，亞太營運中心計畫於焉走入歷史。

的確，表面上 2000 年政黨輪替在短期內造成了許多政策改變。2001 年，全球景氣急速下滑，聯合國 2001 年世界經濟與社會調查報告將世界經濟成長率向下修正為 2.5%；然台灣經濟情勢更為惡化，經濟成長率遽跌至 -2.2%（如圖一），許多人將之歸因於新政府新手上路，施政經驗不足，且急於兌現競選政見，甫上台即宣布核四停建、縮短工時等等。如江丙坤（2000）所言，「扁政府應該維持過去政府的作法，繼續推動亞太營運中心，開放貨物直航，降低運輸成本，使原料、零組件廠能夠『根留台灣』。」暗示政黨輪替之後政策大翻盤，終結了國民黨時代的亞太營運中心計畫；「過去國民黨的成功就是『該做的時候做對的事情』，因此，這與政府的團隊有關係，比如說民進黨停建核四就是不該做的時候去做。」（江丙坤，2001）抨擊新政府施政不當。但，隱藏在這些「通說」背後的，事實果真是如此嗎？在政黨輪替造成政策改變的表象背後，是否還存在更長遠的制度變動因素？

制度乃一個社會的遊戲規則，是人類設定來限制其行為互動的約束。制度一旦建立，就決定出政治與經濟活動的機會與成本。因而，什麼樣的制度組合最能降低成本促成交易？制度與組織之間的互動，又如何影響了制度演進？這些都是制度分析引人入勝之處。

為此，回顧 1990 年代以來自由化、國際化的改革風潮，將「亞太營運中心計畫」視為服膺「自由化、國際化」兩大原則的制度改革，其中挫之因就顯得耐人尋味了。1997 年底的拜耳撤資案，在其中扮演了關鍵性的角色。

本文的目的，就在以制度變遷的角度，發掘拜耳撤資乃至於亞太營運中心計畫中挫之因；以路徑相依的觀點，說明制度變動的因素可能早就存在於更之前的事件當中，因此「在該做的時候做對事情」是絕對重要的。

圖一 1997-2004 我國經濟成長率走勢

